

## O PAPEL DOS ESTADOS AFRICANOS NA POLITIZAÇÃO DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

Maria Francisca Saraiva

O Tribunal Penal Internacional (TPI) é o primeiro tribunal penal internacional permanente da história. Criado em 1998, pelo Estatuto de Roma, a constituição do tribunal é, na verdade, um marco na história do Direito Internacional Público. Com sede na Haia, o TPI iniciou as suas atividades em 1 de julho de 2002. O Estatuto prevê a competência do TPI para julgar indivíduos acusados de cometer quatro crimes de relevância internacional: crimes de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e crimes de agressão.

# O PAPEL DOS ESTADOS AFRICANOS NA POLITIZAÇÃO DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

**Maria Francisca Saraiva**

Professora Auxiliar do ISCSP - Universidade de Lisboa

## Introdução

O Tribunal Penal Internacional (TPI) é o primeiro tribunal penal internacional permanente da história. Criado em 1998, pelo Estatuto de Roma, a constituição do tribunal é, na verdade, um marco na história do Direito Internacional Público. Com sede na Haia, o TPI iniciou as suas atividades em 1 de julho de 2002. O estatuto prevê a competência do TPI para julgar indivíduos acusados de cometer quatro crimes de relevância internacional: crimes de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e crimes de agressão.

As tentativas para criar uma justiça penal internacional remontam ao final da Primeira Guerra Mundial mas foram as atrocidades cometidas no decurso da Segunda Guerra Mundial que conduziram à criação de mecanismos de responsabilização internacional penal do indivíduo, como componente da personalidade jurídica internacional do indivíduo, tendo em conta a necessidade de enfrentar a impunidade, garantir a prestação de contas e oferecer justiça às vítimas em relação a crimes de tal gravidade que afetam os interesses fundamentais da sociedade internacional como um todo. Os julgamentos de Nuremberga e de Tóquio iniciaram um processo lento de justiça global que culminou, 50 anos mais tarde, na criação dos tribunais *ad hoc* para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda, na constituição de tribunais internacionais mistos e na aplicação

do princípio da jurisdição universal do Estado por tribunais nacionais – a Espanha e a Bélgica são os exemplos mais conhecidos – nos anos 90 do século XX.

Apesar destes avanços na justiça penal internacional muitos violadores dos direitos humanos continuam impunes, a diferença é que hoje nem todos os ditadores que perdem guerras são julgados “sumariamente” ou amnistiados em relação a todos ou alguns crimes internacionais que alegadamente cometeram.

Neste sentido, entendeu-se que um tribunal penal internacional permanente e independente representaria um significativo avanço na luta contra a impunidade em relação aos crimes mais graves do mundo.

Nem tudo, porém, tem corrido bem. Volvidos quinze anos após a sua criação a desconfiança das autoridades africanas em relação à imparcialidade e legitimidade do tribunal expõe a relação de tensão entre a União Africana e o TPI sobre como enfrentar a questão da impunidade no continente africano, questionando-se abertamente o “cosmopolitismo jurisdicional” do tribunal que pressupõe, como se sabe, a instituição de um regime de cidadania mundial. Com efeito, nesta perspetiva, não pode deixar de se observar que as acusações de racismo, neocolonialismo e neoimperialismo provocaram intensos debates em torno da questão central que motivou a criação do tribunal fundada na necessidade de despolitizar a luta contra a

impunidade quando os Estados não podem ou não têm vontade política de investigar e julgar os responsáveis por crimes internacionais de maior gravidade (Mutua, 2010).

Em contraste com esta perspectiva que olha para o tribunal como uma instituição internacional que politizou a norma da responsabilização individual emergente, supostamente ao serviço de uma estratégia de dominação dos grandes poderes, este texto sugere que esse não é o único risco de politização da instituição, existindo tentativas de politização preconizadas por outros atores internacionais que operam no sistema de justiça penal internacional. Uma das mais notórias é a tentativa de desacreditar o funcionamento do TPI por parte da União Africana e de vários Estados africanos.

## O Problema da Politização da Justiça Penal Internacional

Apesar de nem sempre reconhecido, a justiça penal internacional não é uma esfera totalmente autônoma da política. No caso do TPI são várias as soluções jurídicas inscritas no Estatuto que potenciam o risco de politização do órgão jurisdicional.

Em primeiro lugar, o princípio da complementaridade determina que a sua competência é complementar e subsidiária. Como recorda Patrícia Galvão Teles (2014, p. 5), “o Tribunal foi desenhado como um Tribunal de último recurso” compreendendo, por um lado, o reconhecimento do direito e do dever de cada Estado julgar os crimes internacionais cometidos dentro de sua jurisdição e, por outro, o poder do tribunal de intervir e complementar a ação dos Estados nos casos em que estes não queiram ou não tenham capacidade para a exercer, sendo de realçar que cabe ao TPI a decisão de intervenção na jurisdição interna dos países.

Por outro lado, a relação do tribunal com o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) é

um dos aspetos mais controversos do Estatuto. Tem sido defendido que o papel reconhecido ao CSNU no Estatuto pode contribuir para ampliar a jurisdição do TPI, ao abrigo do artigo 13.º do Estatuto, que prevê a possibilidade de “O Conselho de Segurança, agindo nos termos do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, denunciar ao procurador qualquer situação em que haja indícios de ter ocorrido a prática de um ou vários desses crimes” (GDDC, 2002), em situações em que os Estados e o Procurador não têm jurisdição – recorde-se que o TPI só tem jurisdição sobre crimes cometidos por nacionais de Estados partes ou sobre crimes que tenham ocorrido no território de Estados que ratificaram o tratado que criou o TPI. É de referir que o CSNU tem ainda a possibilidade de utilizar a moratória constante do artigo 16.º, isto é, o deferimento do início ou continuação de qualquer processo do tribunal por 12 meses, através de resolução que tal prescreva. Por último, e não menos importante, a Conferência de Revisão de Kampala do Estatuto de Roma (United Nations, 2010) definiu finalmente o crime de agressão e as condições do exercício da jurisdição, questão que tinha ficado pendente em Roma, estatuidando no artigo 15.º *bis* que se o Procurador concluir que existe fundamento suficiente para prosseguir com o inquérito, este deve primeiro averiguar se o CSNU efetuou tal determinação relativamente ao Estado em causa e notificar o Secretário-Geral das Nações Unidas da situação no tribunal; se nenhuma determinação for efetuada num período de seis meses após a data da notificação, o Procurador pode prosseguir com o inquérito desde que o juiz de instrução tenha autorizado a abertura deste e o CSNU não tenha decidido em contrário nos termos do artigo 16.º (United Nations, 2010). Esta solução permite aos membros do CSNU condicionar as decisões do tribunal, mas não subordina totalmente a atuação do tribunal ao CSNU, como sempre

pretenderam os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança.

Todos os aspetos mencionados acima podem favorecer uma justiça seletiva, assimétrica e potencialmente discriminatória mas estão longe de esgotar as possibilidades de politização da atuação do tribunal. O problema tem outras dimensões, porventura menos conhecidas, como sucede em relação à questão da politização promovida pelos Estados partes do Estatuto. Com efeito, os países africanos partes do Estatuto e a União Africana, que nasceu com a tarefa de acelerar o processo de integração do continente africano, têm fomentado ativamente um discurso de descredibilização do tribunal, acusando-o de neocolonialismo e seletividade nos casos levados a julgamento. Na verdade, utilizando os mecanismos previstos no Estatuto de Roma, alguns destes países procuram satisfazer agendas políticas regionais e locais específicas mostrando que até certo ponto é possível subverter os objetivos da justiça penal internacional através da manipulação da capacidade jurisdicional do TPI.

## O Papel da União Africana e dos Estados Africanos na Politização do Tribunal Penal Internacional

O TPI, com sede em Haia, na Holanda, foi criado em 2002 com a entrada em vigor do Estatuto de Roma.

A entrada em vigor do Estatuto na ordem jurídica internacional foi surpreendentemente rápida. Um número significativo de países africanos contribuiu de forma relevante para o nascimento da instituição, fazendo parte do grupo de países *like-minded*, apoiantes de primeira linha do TPI. A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), sob impulso da África do Sul, assumiu a liderança do processo no quadro do continente africano.

Em íntima colaboração com os *like-minded*,

as organizações não-governamentais foram cruciais no processo de preparação do Estatuto de Roma. Merece particular destaque o papel desempenhado pela coligação para o TPI, grande defensora de um tribunal penal internacional independente e de uma ratificação universal do Estatuto de Roma. De notar que África se envolveu significativamente na coligação: 90 organizações não-governamentais africanas integram a coligação (Plessis, 2010), o que mostra que há em África movimentos totalmente empenhados na criação de um tribunal permanente e independente.

O Senegal foi mesmo o primeiro país do mundo a ratificar o Estatuto, em fevereiro de 1999 (United Nations, 2017). Por outro lado, África é o grupo regional mais numeroso da Assembleia dos Estados partes, composta por 124 países (ICC, s.d.a). A Assembleia dos Estados partes tem por missão fazer o acompanhamento do tribunal.

As críticas africanas têm sido essencialmente vocalizadas pela União Africana. Na perspetiva da União Africana o TPI é um instrumento hegemónico do Ocidente porque só julga africanos, de forma seletiva.

Para a União Africana, a ilegitimidade da atuação do tribunal resulta da incapacidade de se adaptarem os interesses da justiça à necessidade de pacificação dos Estados africanos. Na origem destes problemas, segundo as lideranças africanas, o facto de ainda não ter ocorrido uma verdadeira apropriação africana dos problemas relacionados com a resolução da conflitualidade endémica e dos problemas de justiça no continente. O aspeto que tem provocado maior fricção são os processos iniciados contra Chefes de Estado africanos em efetividade de funções que não são Estados partes do Estatuto de Roma, nomeadamente o caso de Kadhaifi (Libia) e do presidente sudanês Omar al-Bashir. A situação

do presidente queniano Kibaki é diferente, uma vez que o Quênia é Estado parte do Estatuto, tendo ratificado o Estatuto em 2005 (ICC, 2005). Estas críticas tiveram um impacto internacional inegável. O balanço de 15 anos de funcionamento do TPI foi negativamente afetado pelos argumentos dos países africanos. Todavia, mantendo-nos numa perspetiva africana, podemos questionar-nos sobre a hostilidade deste posicionamento perspetivando a fragilidade de algumas das críticas feitas por África ao funcionamento do tribunal.

Efetivamente, o TPI tem presentemente dez situações em investigação, nove das quais referentes a países africanos. Das nove situações africanas, em cinco casos foram os próprios Estados parte a denunciar as situações ao Procurador: é o caso do Uganda (2004) – o primeiro país a fazê-lo –, da República Democrática do Congo (2004), da República Centro Africana – duas vezes, em 2004 e 2014, respetivamente – e do Mali (2012) (ICC, s.d.b).

O CSNU, agindo nos termos do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, denunciou ao Procurador duas situações: Sudão (Darfur), em 2005, e em 2011 a Líbia. Nos restantes casos, o Procurador iniciou, por sua própria iniciativa (*proprio motu*) investigações envolvendo o Quênia (2010), a Costa do Marfim (2011) e, muito recentemente, a Geórgia (2016).

Por outro lado, em análise preliminar encontramos dez situações que poderão vir a desembocar eventualmente num inquérito (ICC, s.d.c) aberto pelo Gabinete do Procurador:

1. Afeganistão, por alegados crimes cometidos por nacionais americanos desde 2003;
2. Burundi, por alegados crimes cometidos desde 2015;
3. Colômbia;
4. Gabão;

5. República da Guiné (Conacri);
6. Iraque/Reino Unido, por alegados crimes cometidos por nacionais do Reino Unido no Iraque, entre 2003 e 2008;
7. Nigéria;
8. Palestina, por alegados crimes cometidos por nacionais de Israel nos Territórios Palestinos, desde 2014;
9. União de Comores, Grécia e Camboja, pelo ataque de Israel contra a frota com ajuda humanitária destinada à Faixa de Gaza, formada por navios desses três países;
10. Ucrânia.

Os dados apresentados mostram que foi em África que o TPI desenvolveu o essencial da sua atividade mas também sugerem que nos últimos anos o tribunal começou a olhar para outras áreas geográficas envolvendo potências não africanas de grande peso internacional, como é o caso dos Estados Unidos, Reino Unido, Israel e Rússia. Particularmente a investigação relativa a eventuais crimes cometidos na Geórgia, como se viu já autorizada pelo tribunal, parece querer indicar uma nova etapa do relacionamento deste com a comunidade internacional.

Em segundo lugar, de referir que um número significativo de casos foram introduzidos pelos próprios governantes africanos. Em vários casos não pode falar-se de situações de colapso total ou substancial do sistema judicial destes países, o que significa que os seus governantes não quiseram exercer nacionalmente a jurisdição penal em relação aos responsáveis por crimes internacionais considerando, portanto, mais adequado o seu julgamento numa instância internacional.

Tratando-se de um órgão de natureza penal, os governos do Uganda e da República Democrática do Congo, por exemplo, não hesitaram em usar o TPI para concretizar as suas agendas políticas

de afastamento das lideranças de grupos rebeldes ativos nos seus respectivos territórios, procurando que fosse Haia a julgá-los. Também a República Centro Africana – em concertação com a República Democrática do Congo – procurou eliminar politicamente o ex-vice-presidente congolês Jean-Pierre Bemba Gombo, enviando-o para Haia. Pelo contrário, o ex-presidente da República Centro Africana, Ange-Félix Patassé, igualmente envolvido nos trágicos acontecimentos, nunca chegou a ser acusado pelo tribunal. Nos três casos referidos houve uma clara tentativa de politizar o trabalho do TPI para eliminar grupos armados e opositores políticos. Compreende-se, por isso, alguma perplexidade das organizações não-governamentais africanas e de alguns governos em relação à aparente incapacidade do TPI julgar as elites governantes suspeitas de terem cometido crimes internacionais no Uganda, República Centro Africana, Quênia e Costa do Marfim. O primeiro Procurador do TPI foi acusado de promover uma “justiça politizada”, mas argumentou sempre em sua defesa que a gravidade dos crimes cometidos pelas autoridades governativas destes países não são suficientemente graves para ser deduzida acusação (Tiemessen, 2014). Tendo em conta que o Procurador está muito dependente da cooperação dos Estados, pode eventualmente pensar-se que o interesse do Procurador em reconsiderar estas decisões não é muito forte. Não há, de facto, grandes expectativas que tal venha a acontecer com frequência. Por outro lado, no Sudão (Darfur) e na Líbia o CSNU optou por responsabilizar as elites governantes pelas atrocidades ocorridas ignorando outros atores que participaram ativamente nos conflitos e que são igualmente suspeitos de terem cometido crimes atrozes. Já o caso do Quênia, primeira investigação *proprio motu* do Procurador, tornou evidentes

as tensões normativas da aplicação do princípio da complementaridade. Depois de muitas vicissitudes e anos de investigação, relacionadas com uma alegada intenção de julgar por parte das autoridades quenianas que nunca chegou a concretizar-se, o TPI anunciou que já não iria julgar o caso. O caso contra o presidente queniano Uhuru Kenyatta acabou por ser arquivado porque o Gabinete do Procurador não conseguiu obter as provas para o acusar. A postura de permanente recusa do Quênia em cooperar com o tribunal terá contribuído fortemente para esta situação, segundo o próprio tribunal. Durante o processo o Quênia procurou que a questão fosse julgada por um tribunal regional – o Tribunal de Justiça da África Oriental, da Comunidade da África Oriental (Sainati, 2016). Este aspeto do caso queniano põe em evidência um outro ângulo controverso da complementaridade que é a questão de saber se o TPI pode admitir articular-se com os tribunais regionais à semelhança do que sucede atualmente com as jurisdições nacionais. Tirando partido do princípio da complementaridade, a posição dos países da África subsaariana pode ser vista como uma manifestação do “uso do Direito Internacional e das instituições para legitimar a ação política e deslegitimar os inimigos” (Menon, 2016, p. 260). É, sobretudo, neste âmbito que os governantes de Estados frágeis e corruptos afastam acusações de ajustes de contas com o passado através do julgamento dos adversários nos tribunais nacionais. A transferência dos custos políticos e económicos para a comunidade internacional é um aspeto positivo destas manobras. Deste modo, algumas pequenas e médias potências africanas conseguem integrar-se plenamente nos mecanismos instituídos pelo Estatuto de Roma tirando amplo partido dessa participação no quadro da sua política nacional.

O TPI pode ainda ser fortemente instrumentalizado pelo CSNU, o que tem provocado a desconfiança das autoridades nacionais africanas em relação à autoridade do Conselho para denunciar situações ao tribunal. Com efeito, o CSNU é inevitavelmente seletivo na análise política das situações que denuncia ao tribunal estando as suas decisões fortemente dependentes dos interesses dos seus membros – permanentes, sobretudo. Contudo, na medida em que as resoluções permitem levar ao TPI indivíduos de Estados que não são Estados partes do Estatuto, para serem julgados, os Estados não membros não estão em condições de impedir o julgamento de seus nacionais o que significa que todos os membros da comunidade internacional poderão estar sob a alçada do CSNU. Nesse sentido, a União Africana tem assumido a posição de que os Estados não partes do Estatuto do TPI não devem ser forçados a cooperar com ele. Também tem defendido que os países africanos não devem cooperar com o CSNU na execução do mandado de detenção contra Omar al-Bashir, responsabilizado pelo genocídio do Darfur, no Sudão. Al-Bashir reagiu com repúdio à decisão do CSNU e expulsou mais de uma dezena de organizações não-governamentais humanitárias presentes no país. Também aumentou a repressão e a escala das atrocidades contra a população. Continua no poder no Sudão e a viajar pelo mundo sem ser detido e entregue ao tribunal. A não cooperação dos Estados com o tribunal atingiu notoriedade na viagem de Omar al-Bashir à África do Sul para participar na 25.<sup>a</sup> Cimeira da União Africana, realizada de 7 a 15 de junho de 2015 em Joanesburgo, mas antes desse episódio houve pelo menos seis Estados africanos que recusaram qualquer tipo de cooperação com o TPI não entregando o presidente sudanês à justiça, nomeadamente o Quênia, o Djibuti, o Chade, o Malawi, a Nigéria e a República Demo-

crática do Congo (Schwartz, 2016).

De qualquer modo, temos que reconhecer que Omar al-Bashir tem efetivamente os seus movimentos restringidos, não podendo circular livremente como desejaria, e que o governo da África do Sul enfrenta grande pressão interna e internacional por ter permitido que al-Bashir abandonasse o país para não ser preso. Dois tribunais sul-africanos entenderam que o governo de Jacob Zuma deixou de cumprir as suas obrigações legais internacionais e nacionais quando deu permissão para que o presidente do Sudão deixasse o país. A verdade é que Zuma está a enfrentar dificuldades crescentes na sua presidência com uma pressão da oposição que aumenta dia a dia. Recentemente a justiça sul-africana pronunciou-se sobre a questão da intenção de retirada da África do Sul do Estatuto de Roma, anunciada pelo governo em 2016, considerando a decisão inconstitucional e inválida por não ter o aval do Parlamento (Mavhinga, 2017). Recentemente o governo sul-africano foi chamado pela Assembleia dos Estados partes do TPI na sequência da sua não cooperação com o tribunal<sup>1</sup> (Ngari, 2017).

### **A Retirada da Gâmbia, Burundi e África do Sul do Tribunal Penal Internacional e a criação da Secção Penal do Tribunal Africano dos Direitos do Homem**

A intenção de retirada do tribunal anunciada pela Gâmbia, Burundi e África do Sul tem essencialmente uma leitura nacional e regional pouco tendo que ver com a acusação de uma postura neocolonialista do tribunal para com o continente africano. Ao que tudo indica, os líderes africanos acreditam que, desta forma, não serão julgados pelo TPI. Como é sabido, este tribunal tem na sua mira vários governantes do continente africano. Começamos pelos casos da Gâmbia e do Burundi. A Gâmbia tem pedido com insistência ao TPI

que responsabilize a União Europeia pela morte de milhares de migrantes e refugiados que tentaram nos últimos anos chegar à Europa e tem denunciado o facto do tribunal ainda não ter levado a julgamento Tony Blair pelo seu papel na intervenção militar no Iraque em 2003 que, como referido, se encontra em análise preliminar na Procuradoria do TPI. Curiosamente, a Procuradora do TPI, a gambiana Fatou Bensouda, acaba de anunciar que poderá vir a abrir uma investigação formal ao tratamento desumano a que milhares de refugiados e migrantes estão sujeitos na Líbia, nomeadamente a compra e venda de migrantes e a sua exploração sexual (ICC, 2017). No entanto, a questão central é que o presidente Yahya Jammeh quis abandonar o tribunal como forma de proteger o seu futuro político, tentando subtrair-se à jurisdição do TPI: é sabido que a qualquer momento o TPI pode decidir avançar com a investigação das constantes violações de direitos humanos perpetrados pelo seu regime. Entretanto, a intenção de retirada foi revertida por razões de política nacional. A Gâmbia voltou atrás na sua decisão em resultado de um ato eleitoral que elegeu um novo presidente, Adama Barrow, e a ida para o exílio na Guiné Equatorial do antigo presidente Yahya Jammeh (Keppler, 2017).

O caso do Burundi é muito semelhante ao caso da Gâmbia, sendo neste caso mais explícita a motivação política por detrás do anúncio de retirada. Diferentemente da Gâmbia, a Procuradora do TPI anunciou, em abril de 2016, uma análise preliminar na sequência de denúncias de atos criminosos como assassinios, prisões, tortura, violação e outros abusos sexuais no Burundi para decidir se o caso vai ser investigado (Barradas, 2017). O anúncio da decisão de abandonar o tribunal não é, neste sentido, uma decisão preventiva mas uma reação ao anúncio do Gabinete do Procurador. O Burundi foi o primeiro país a decidir retirar-se do Estatuto e é também o único que manteve essa

decisão, até ao momento.

Para os observadores da realidade africana a questão da África do Sul assume contornos bem mais complexos. Como refere Nantulya (2017), a administração de Zuma tem estado envolvida num braço de ferro com o sistema judiciário sul-africano, que tem proferido decisões em questões de política interna que põem em causa o sentido das políticas seguidas pelo executivo. Neste sentido, o caso al-Bashir é um episódio que se insere no quadro de um relacionamento difícil entre as duas instituições. O segundo aspeto a tomar em consideração na questão sul-africana diz respeito ao impacto regional da atuação do TPI e ao interesse da África do Sul em afirmar-se como porta-voz de África em matéria de multilateralismo e direitos humanos (Kokko, 2016). O confronto da África do Sul com o TPI ocorreu num período em que Dlamini Zuma, ex-mulher do presidente Jacob Zuma, desempenhou o cargo de presidente da Comissão da União Africana (2012-2016), o que sugere uma necessidade de assumir a posição do “continente africano” e não tanto a visão sul-africana sobre o desempenho do tribunal. Já o anúncio da intenção de abandonar o TPI suscitou, como referido, uma tomada de posição do Supremo Tribunal de Pretória (fevereiro de 2017) considerando a decisão inconstitucional e inválida por não ter o aval do parlamento. Confrontado com esta realidade, o executivo sul-africano notificou o Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, de que afinal já não vai abandonar o tribunal.

Paralelamente a estes desenvolvimentos, a União Africana decidiu dotar o Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos do Homem, que é um tribunal de âmbito continental que monitoriza os direitos humanos em África, de uma secção penal (Protocolo de Adis Abeba, 2012) e conceder imunidade aos Chefes de Estado em exercício de funções (Protocolo de Malabo, 2014) (Garrido,

2016). O problema desta iniciativa reside no facto da União Africana estar a tentar criar, por esta via, um tribunal penal africano paralelo ao TPI, com jurisdição penal parcialmente idêntica, tendo em conta que, entre outros crimes, poderá julgar crimes de guerra, crimes contra a paz, genocídio e crimes de agressão, mas garantindo imunidade a Chefe de Estado ou de Governo em funções ao arrepio do que estatui o artigo 27.º do Estatuto do TPI – a capacidade oficial de um arguido é irrelevante para efeitos de um julgamento perante este tribunal –, de que 34 Estados africanos são Estados partes.

A sociedade civil africana tem manifestado a sua oposição a esta decisão considerando tratar-se de uma traição às vítimas de graves violações dos direitos humanos (Sainati, 2016). O protocolo está neste momento em fase de ratificação pelos Estados membros mas há problemas técnicos e de financiamento que podem vir a constituir um verdadeiro entrave à sua concretização prática.

Por tudo isto podemos concluir que os governos africanos não falam a uma só voz e que a verdadeira fratura se situa fundamentalmente entre Estados partes e não partes do tribunal (Ambos, 2015). Por outro lado, como demonstrado neste texto, as campanhas de natureza política promovidas por alguns governos africanos não se fundam na defesa da justiça penal internacional mas numa hábil utilização do Estatuto de Roma no quadro da consolidação de objetivos de política nacional ou regional.

## Conclusão

O TPI está no centro de uma revolução na justiça penal internacional. Todavia tem estado sob fogo cruzado, sendo acusado de não ter cumprido as expectativas de combater a impunidade de forma imparcial e independente. A crítica mais recorrente centra-se na acusação de concentração

arbitrária dos casos julgados em situações africanas.

Neste texto, perspetivámos as tentativas de descredibilizar o funcionamento do Tribunal Penal preconizadas pela União Africana e por pequenos e médios Estados africanos partes do tribunal como uma forma de politização desta instituição internacional.

Como explicado no texto, estes atores regionais, que operam no sistema de justiça penal internacional a par de outros atores, têm conseguido perverter os mecanismos instituídos pelo Estatuto do tribunal do estatuto no sentido de consolidarem as suas lideranças no quadro nacional e regional procurando que seja o TPI a julgar os opositores e grupos armados que contestam a sua governação. Por outro lado, os governantes de países pouco consolidados que são partes do tribunal procuram subtrair-se à jurisdição do tribunal através do anúncio de retirada do seu país do Estatuto, para não serem julgados pelo TPI. Nesta linha, estão a promover uma seção penal no Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos do Homem paralela ao TPI.

É óbvio que a relação de África com o tribunal é uma relação complexa que não se esgota nestas manobras políticas. Na verdade existem em África países com maior maturidade política que apoiam sem reservas este tribunal. Esta é uma importante dimensão da questão africana que não foi analisada neste artigo. Tão pouco se fez a análise do discurso retórico da União Africana, que assume duas dimensões distintas mas fundamentais e complementares: em primeiro lugar, a dimensão interna, que diz respeito aos equilíbrios dentro da organização, e, por outro lado, a vertente externa do discurso, ou seja a importância do discurso na relação da União Africana com outros espaços e organizações. Finalmente, a contribuição efetiva deste mecanismo permanente de justiça internacional para a construção da paz e reconciliação nacional

dos Estados afetados pela guerra necessita de estudos mais aprofundados.

Em resumo, neste artigo procurámos explorar a ideia de que a manipulação do Direito Internacional não é uma estratégia exclusiva das grandes potências. Como demonstrado no texto, esta estratégia tem sido seguida por pequenos e médios Estados africanos, tornando evidente que existe uma relação ambígua entre Direito Internacional e política.

## Nota

<sup>1</sup> Audiência na Haia em 7 de Abril de 2017.

## Referências Bibliográficas

Ambos, K., 2015. Tribunal Penal Africano ou Tribunal Penal Internacional? In: P. S. Mendes Paulo de Sousa Mendes *et al., org., Direito Penal Internacional, TPI e a Perspectiva da África de Língua Oficial Portuguesa*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Barradas, M., 2017. Que Futuro Para o Tribunal Penal Internacional (TPI)? *Euronews* [online], 17/11/2016. Disponível em <http://pt.euronews.com/2016/11/17/que-futuro-para-o-tribunal-penal-internacional-tpi> [Acedido em 2 de maio de 2017].

Garrido, R., 2016. Um Tribunal Penal Regional Africano? *Centre for International Studies /ISCTE-IUL* [online], 21 de novembro. Disponível em <http://blog.cei.iscte-iul.pt/um-tribunal-penal-regional-africano/> [Acedido em 2 de maio de 2017].

GDDC, 2002. *Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional*, Roma, 17/07/1998. Gabinete de Documentação e Direito Comparado (GDDC) [online]. Disponível em <http://www.gddc.pt/siii/im.asp?id=31>.

ICC, 2017. *Statement of ICC Prosecutor to the UNSC on the Situation in Libya*. International

Criminal Court (ICC) [online], Statement 9 May 2017. Thirteenth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council pursuant to UNSCR 1970 (2011), New York. Disponível em <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=170509-otp-stat-lib>.

ICC, 2005. *The States Parties to the Rome Statute. Kenya*. International Criminal Court (ICC) [online], last updated 16/03/2005. Disponível em [https://asp.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/states%20parties/african%20states/Pages/kenya.aspx](https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/african%20states/Pages/kenya.aspx).

ICC, s.d.a. *The States Parties to the Rome Statute*. International Criminal Court (ICC) [online]. Disponível em [https://asp.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx](https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx).

ICC, s.d.b. *Situations Under Investigation*. International Criminal Court (ICC) [online]. Disponível em <https://www.icc-cpi.int/pages/situations.aspx>.

ICC, s.d.c. *Preliminary Examinations*. International Criminal Court (ICC) [online]. Disponível em <https://www.icc-cpi.int/Pages/Preliminary-Examinations.aspx>.

Keppler, E., 2017. Gambia Rejoins ICC. South Africa, Burundi Now Outliers on Exit. *Human Rights Watch* [online], 17 de fevereiro. Disponível em <https://www.hrw.org/news/2017/02/17/gambia-rejoins-icc> [Acedido em 1 de maio de 2017].

Kokko, L., 2016. Beyond the ICC Exit Crises, *ISSUE Alert* 46, 2 de dezembro. Disponível em European Union Institute for Security Studies (EUISS): <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/beyond-the-icc-exit-crisis/> [Acedido em 15 de março de 2017].

Mavhinga, D., 2017. South African High Court Rejects ICC Withdrawal, Government Action Ruled Unconstitutional, Invalid. *Human Rights Watch* [online], 22 de fevereiro. Disponível em <https://www.hrw.org/news/2017/02/22/south-african-high-court-rejects-icc-withdrawal> [Acedido em 12 de maio de 2017].

Menon, P., 2016. Self-Referring to the International Criminal Court: A Continuation of War by Other Means. *AJIL Unbound*, 109, pp. 260-265. Disponível em <https://www.asil.org/blogs/symposium-twail-perspectives-icl-ihl-and-intervention-self-referring-international-criminal> [Acedido em 12 de maio de 2017].

Mutua, M., 2010. The International Criminal Court in Africa: Challenges and Opportunities. *Noref Working Paper* [online], September, The Norwegian Peacebuilding Centre. Disponível em [http://noref.no/var/ezflow\\_site/storage/original/application/d5dc6870a40b79bf7c1304f3be-fe0b55.pdf](http://noref.no/var/ezflow_site/storage/original/application/d5dc6870a40b79bf7c1304f3be-fe0b55.pdf)

Nantulya, P., 2017. What's Next for Africa and the International Criminal Court? *African Center for Strategic Studies* [online], 28 de fevereiro. Washington: National Defense University. Disponível em <http://africacenter.org/spotlight/whats-next-africa-international-criminal-court-icc/> [Acedido em 3 de maio de 2017].

Ngari, A., 2017. Clutching at Straws: SA's Reasons for Not Arresting al-Bashir. *ISS Today* [online], 18 de abril. Disponível em <https://issafrica.org/iss-today/clutching-at-straws-sas-reasons-for-not-arresting-al-bashir> [Acedido em 2 de maio de 2017].

Plessis, M., 2010. *The International Criminal Court That Africa Wants*. Pretoria: Institute for Security Studies. ISS Monograph 172.

Sainati, T., 2016. Divided We Fall: How the ICC Can Promote Compliance With International Law

by Working With Regional Courts. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 49, pp. 191-243.

Schwartz, R., 2016. South Africa Litigation Centre v. Minister of Justice & Constitutional Development. Balancing Conflicting Obligations - Prosecuting al-Bashir in South Africa. *Tulane J. of Int'l & Comp. Law*, 24, pp.407-426.

Teles, P. G., 2014. O Tribunal Penal Internacional e a Evolução da Ideia do Combate à Impunidade: Uma Avaliação 15 Anos Depois da Conferência de Roma. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 5 (2), pp. 1-15.

Tiemessen, A., 2014. The International Criminal Court and the Politics of Persecution. *The International Journal of Human Rights*, 18 (4-5), pp.444-461.

United Nations, 2017. *Rome Statute of the International Criminal Court. Signatories*. United Nations Treaty Collection [online]. Disponível em [https://treaties.un.org/PAGES/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg\\_no=XVIII-10&chapter=18&clang=\\_en](https://treaties.un.org/PAGES/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XVIII-10&chapter=18&clang=_en).

United Nations, 2010. *Amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court*, C.N.651.2010.TREATIES-8 (Depositary Notification), Adoption of Amendments on the Crime of Aggression. New York, 29 de novembro de 2010. [online] Disponível em [https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/RC2010/AMENDMENTS/CN.651.2010-ENG-CoA.pdf](https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/RC2010/AMENDMENTS/CN.651.2010-ENG-CoA.pdf).